

И. Карпенкова

## Совершенствование порядка назначения и проведения проверок призвано снизить контрольную нагрузку на субъектов хозяйствования

15 марта 2006 года принят Указ Президента Республики Беларусь № 151 (далее – Указ № 151), которым внесены изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 15.11.1999 № 673 (далее – Указ № 673) и усовершенствован порядок проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов. Данный Указ вступил в силу и стал обязательным для исполнения всеми контролирующими органами<sup>1</sup> с 1 июля текущего года.

Необходимо обратить внимание на то, что Указом № 151 изменено само понятие «контролирующие органы». Теперь к контролирующим органам относятся те государственные органы и иные организации, которые фактически проводят проверки финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, с принятием Указа № 151 квалифицирующим признаком контролирующего органа является факт проведения им проверки финансово-хозяйственной деятельности, а не законодательно установленное полномочие по проведению данной проверки.

Принятие Указа направлено на дальнейшее упорядочение контрольной деятельности в республике и снижение проверочной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить, что внесение изменений в действующее законодательство

было инициировано Советом по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь (далее – Совет по координации) по итогам рассмотрения практики назначения государственными органами проверок финансово-хозяйственной деятельности.

Данный вопрос изучался Комитетом госконтроля, Прокуратурой, Министерством финансов и Министерством экономики на примере 54 субъектов предпринимательской деятельности, а также государственных органов, назначивших проверки этих субъектов. Проведенная проверка наглядно показала имеющиеся негативные моменты в части планирования и организации государственными органами контрольной деятельности.

В наибольшей степени проблемы отмечались при планировании контрольной деятельности. Дело в том, что ввиду отсутствия какой-либо регламентации механизма планирования, каждый контролирующий орган составлял планы проверок по своему усмотрению. В результате планированием охватывались различные периоды (месяц, квартал, полугодие и т.д.) и применялись различные схемы планирования. Составляемые контролирующими органами планы единообразия не отличались и имели ряд недостатков, главный из которых состоял в том, что в планах не всегда

<sup>1</sup> Контролирующими органами в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 15.11.1999 № 673 (с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президента Республики Беларусь от 15.03.2006 № 151) являются государственные органы и иные организации, которые проводят проверки (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности.

определялись конкретные проверяемые субъекты, не указывались темы проверки, не устанавливались сроки проведения контрольных мероприятий. Помимо этого, в отдельных контролирующих органах отмечалось наличие нескольких планов, в соответствии с которыми проводились проверки, при этом данные проверки между собой не координировались. В комплексе же указанные недостатки предопределяли возможность проведения многократных плановых проверок одного и того же субъекта.

В отношении плановых проверок Совет по координации отметил, что сложившаяся в контролирующих органах практика планирования не позволяет скоординировать все проводимые проверки и не обеспечивает выполнение требования Указа № 673 по проведению не более одной плановой проверки финансово-хозяйственной деятельности одного и того же субъекта в год.

Кроме этого были выявлены серьезные проблемы с назначением внеплановых контрольных мероприятий. В изученных организациях было установлено значительное количество (около 74% в 2004 году и 79% в первом полугодии 2005-го) внеплановых проверок, многие из которых были назначены в нарушение установленного законодательством порядка и, в частности, без согласования с уполномоченными государственными органами (Советом по координации).

Рассмотрев сложившуюся в республике ситуацию с проведением контрольных мероприятий, Совет по координации высказал мнение о необходимости принятия дополнительных мер по упорядочению проведения плановых проверок и установлению четкого механизма назначения внеплановых проверок финансово-хозяйственной деятельности и внес в связи с этим соответствующие предложения по совершенствованию действующего законодательства.

На основании этих предложений Указом № 151 установлено, что плановой является проверка, включенная в Координационный план контрольной деятельности. Таким образом, фактически предусматривается обязательное включение всех планируемых проверок финансово-хозяйственной деятельности в Координационные планы контрольной деятельности.

С принятием Указа № 151 количество проверок, включенных в Координационные планы, существенно возросло. Так, во втором полугодии 2006 года в Координационные планы в общей сложности включено 32 843 контрольных мероприятия, что более чем в три с половиной раза превышает количество проверок, включенных в данные планы в соответствующем периоде прошлого года и даже в 1,9 раза больше, чем за весь прошлый год.

Также увеличился и удельный вес скоординированных проверок, то есть проверок с участием нескольких контролирующих органов. Если Координационный план во втором полугодии 2005 года содержал 43% скоординированных проверок, то количество таких проверок в Координационном плане на второе полугодие 2006 года составило почти 73%, что в 1,7 раза больше.

Данное решение принято исходя из позитивной практики составления Координационных планов контрольной деятельности, которые формируются Советом по координации на республиканском и региональном уровнях с 2000 года. Шестилетний опыт их существования свидетельствует о том, что данные планы реально позволяют выполнить требование Указа № 673 о проведению не более одной плановой проверки субъекта в год. Основываясь на опыте работы, можно с полной уверенностью сказать, что включение проверки субъекта в Координационный план гарантирует, что в течение календарного года данный субъект будет подвергнут только одному плановому контрольному мероприятию.

Принятие решения о статусе плановой проверки неизбежно повлекло необходимость урегулирования порядка планирования контрольной деятельности и, в частности, установления единого алгоритма составления планов. Поэтому одновременно Указом № 151 установлены следующие общие требования к составляемым контролирующими органами планам проверок: **на этапе планирования в обязательном порядке должны определяться конкретные субъекты, подлежащие проверке, темы проверки и сроки ее проведения.**

В связи с необходимостью упорядочения контрольной деятельности в целом помимо уточнения порядка проведения плановых контрольных мероприятий в Указе № 151 также определены новые подходы к назначению внеплановых проверок финансово-хозяйственной деятельности.

Условно внеплановые проверки можно разделить на две категории. Первую составляют внеплановые проверки, назначаемые должностными лицами, которым законодательством предоставлено право назначения внеплановых контрольных мероприятий. Перечень таких уполномоченных должностных лиц уточнен Указом № 151. Впервые применительно к данным проверкам установлена обязанность контролирующего органа, непосредственно проводящего проверку, проинформировать Совет по координации о начале проведения внеплановой проверки.

Вторая категория – это внеплановые проверки, назначаемые контролирующими органами, которым право назначения таких проверок не предоставлено.

В отношении данной категории внеплановых проверок порядок назначения существенно ужесточен. В частности, во-первых, установлен исчерпывающий перечень обстоятельств, при наличии которых контролирующим органом может быть принято решение о проведении внеплановой проверки. **К таким обстоятельствам отнесены случаи реорганизации и ликвидации юридического лица, прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, наличия сведений о нарушениях законодательства, а также поступление обращения, требующего проведения проверки.** И, во-вторых, установлена императивная норма об обязательном согласовании с Советом по координации решения о проведении внеплановой проверки до начала проведения проверки.

Для обеспечения неукоснительного выполнения указанных выше законодательных требований установлен запрет на проведение контролирующими органами внеплановых проверок, назначенных в нарушение установленного порядка. И, более того, введена административная ответственность должностных лиц контролирующих органов за нарушение порядка назначения внеплановых проверок, порядка согласования проведения внеплановых проверок, а также порядка информирования о проведении таких проверок. За совершение данного административного правонаруше-

ния на виновных должностных лиц будет налагаться штраф в размере до 50 базовых величин.

Отмечая основные нововведения Указа № 151, нельзя не сказать и об установлении обязанности контролирующих органов вести учет выданных предписаний на проведение контрольных мероприятий. Данное решение принято по причине того, что в отдельных государственных органах допускались случаи неоформления указанного документа, являющегося, как известно, в соответствии с законодательством основанием для проведения проверки финансово-хозяйственной деятельности, случаи выдачи предписаний без номера, а также не осуществлялся учет выданных предписаний.

В связи с тем, что внесенные изменения затронули сферу деятельности Совета по координации (в части обеспечения координации деятельности контролирующих органов, составления координационных планов и др.), данному Совету Указом № 151 делегировано право определения перечня государственных органов и иных организаций, деятельность которых координируется Советом, установления порядка планирования контролирующими органами проверок, а также порядка информирования о проведении внеплановых проверок и согласования их проведения.

На основании законодательно предоставленного полномочия Советом по координации 30 июня 2006 года утверждено Положение о порядке планирования контролирующими органами проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности, информирования и согласования решений контролирующих органов о проведении внеплановых проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности (далее – Положение)<sup>2</sup>.

В Положении в комплексе реализованы предоставленные Совету права, а также с учетом того, что составление Координационного плана контрольной деятельности и Плана совместных проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей напрямую связано с планированием контрольной деятельности, регла-

<sup>2</sup> Данное Положение опубликовано на интернет-сайте Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

ментирован механизм составления и исполнения указанных планов.

Положение вступило в действие с 1 июля 2006 года одновременно с Указом № 151. С учетом закрепленного в Указе № 151 статуса решений Совета по координации утвержденное Советом Положение является обязательным для исполнения всеми контролирующими органами. Невыполнение требований Положения, равно как и иных решений Совета, а также его председателя рассматривается как грубое нарушение служебных обязанностей и влечет дисциплинарную ответственность должностных лиц контролирующих органов вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Положение устанавливает единые для всех контролирующих органов требования по составлению планов проверок и порядку представления их в Советы по координации. В частности, предусматривается, что планы проверок разрабатываются контролирующими органами на полугодие. Для включения в Координационный план представляются планы всех проверок финансово-хозяйственной деятельности, планируемых к проведению всеми структурными подразделениями контролирующих органов.

Необходимо отметить, что в отношении деятельности таких структурных подразделений контролирующих органов, как ведомственные контрольно-ревизионные службы, установлены некоторые особенности. Так, указанные службы должны составлять планы проверок на год и представлять их в Советы по координации за месяц до начала формирования координационного плана.

Планы ведомственных контрольно-ревизионных служб будут доводиться до иных контролирующих органов для учета при планировании своей деятельности. К примеру, в случае планирования проверки субъекта, который будет проверяться ведомственной контрольно-ревизионной службой, срок проведения проверки должен быть определен контролирующим органом в соответствии со сроком, установленным ведомственной службой. Данный подход позволит исключить случаи проведения контролирующими органами в первом полугодии плановых проверок субъектов, которые планируются к проверке ведомственной контрольно-ревизионной службой во втором полугодии.

Данная мера необходима для того, чтобы обеспечить соблюдение установленной законодательством периодичности проведения проверок подведомственных организаций, с одной стороны, и выполнить требование Указа № 673 по проведению не более одной плановой проверки субъекта в календарный год – с другой.

В связи с существенным расширением круга координируемых Советом государственных органов и иных организаций действующий с 2001 года механизм составления и согласования Координационного плана контрольной деятельности усовершенствован. Общая концепция работы по составлению плана, сложившаяся на протяжении ряда лет и оправдавшая себя, остается прежней. Вместе с тем, детально конкретизируются сроки и порядок представления контролирующими органами своих планов, механизм составления проекта Координационного плана и согласования его с соответствующими контролирующими органами, а также с советами по координации в областях.

Важным моментом является то, что в целях исключения дублирования одних и тех же проверок в республиканском и областных (Минском городском) координационных планах в Положении четко разграничивается порядок составления этих планов. При этом устанавливается принципиально новая и максимально подробная схема взаимодействия Советов по координации в Республике Беларусь, в областях и в Минске при формировании указанных планов.

Положение содержит также иные новации. Так, впервые установлен порядок определения ответственного исполнителя и срока проведения проверки в случае планирования ее проведения несколькими контролирующими органами. Кроме этого конкретизирован механизм внесения изменений в Координационный план и определен порядок взаимодействия Советов по координации различного уровня и контролирующих органов при урегулировании данных вопросов. Подобный подход позволит исключить имеющиеся, к сожалению, в настоящее время случаи, когда одним контролирующим органом проверка уже проведена, а другой просит исключить проверку из плана либо изменить срок ее проведения.

Отмечу, что Совет по координации уделяет постоянное внимание вопросу дисциплинированности контролирующих органов в выполнении Координационного плана контрольной деятельности. Поэтому для обеспечения выполнения Координационного плана и проведения включенных в него проверок в установленные сроки, в Положении регламентирован порядок исполнения данного плана. С этой же целью определена схема взаимодействия контролирующих органов, являющихся ответственными исполнителями и соисполнителями, в ходе организации и проведения проверок с участием нескольких контролирующих органов.

Помимо составления Координационного плана, одним из важнейших направлений деятельности Совета является также организация проведения совместных проверок финансово-хозяйственной деятельности по наиболее значимым для развития экономики республики либо отдельного ее региона вопросам. С этой целью с 2002 года Советом по координации составляется и утверждается План совместных проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Учитывая значимость указанного плана и принимая во внимание результативность проводимых в соответствии с ним контрольных мероприятий, в Положении четко регламентирован порядок составления и исполнения Плана совместных проверок.

В связи с установлением законодательных требований об информировании и согласовании внеплановых проверок в Положении отдельно устанавливается порядок уведомления о внеплановых проверках, проводимых по поручениям уполномоченных должностных лиц и детально определяется механизм согласования решений

контролирующих органов о проведении внеплановых проверок. Данные положения разработаны в соответствии с требованиями Указа № 151. При этом технология информирования о проведении внеплановых проверок и согласования их проведения достаточно четко регламентирована.

Полагаю, что согласование проведения внеплановых проверок не будет носить чисто формальный характер. Решение о согласовании внеплановой проверки будет приниматься по результатам изучения и анализа всей необходимой для принятия решения информации.

При принятии решения о согласовании несомненно будут учитываться все заслуживающие внимание обстоятельства, например, наличие в ближайшее время плановой проверки субъекта, необходимость срочного проведения внеплановой проверки, данные об изучении контролирующим органом аналогичных вопросов в ходе предыдущих проверок субъекта и другие моменты.

Положением утверждена форма ходатайства, которая предусматривает указание контролирующим органом максимально необходимой для принятия решения информации. Вместе с тем, Совету по координации предоставлено право запроса иных дополнительных сведений.

Поскольку Указ № 151 вступил в силу только 1 июля текущего года, просчитать эффект от его принятия пока объективно невозможно. Вместе с тем, полагаю, что установленные Указом № 151 и принятым в его развитие Положением меры позволят в целом упорядочить контрольную деятельность, исключить ситуации с неоднократными в течение года плановыми проверками одного и того же субъекта, а также значительно сократить количество внеплановых проверок.